Legislative Summary LS-492E

BILL C-18: AN ACT TO AMEND THE TELEFILM CANADA ACT AND ANOTHER ACT

Sam N. K. Banks
Law and Government Division

17 November 2004

ary of Parliame
Bibliothèque
du Parlement

Parliamentary
Information and
Research Service

105-07505/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-18

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	1 November 2004	First Reading:	13 December 2004
Referred to Committee:	15 November 2004	Second Reading:	23 February 2005
Committee Report:	3 December 2004	Committee Report:	22 March 2005
Report Stage and Second Reading:	10 December 2004	Report Stage:	
Third Reading:	13 December 2004	Third Reading:	23 March 2005

Royal Assent: 23 March 2005

Statutes of Canada 2005, c.14

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 2

A. Amendments to the *Telefilm Canada Act* 2

B. Consequential Amendment to the *Financial Administration Act* 4

C. Transitional Provision 4

COMMENTARY 4

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-18: AN ACT TO AMEND THE TELEFILM CANADA ACT AND ANOTHER ACT*

BACKGROUND

Bill C-18, An Act to amend the Telefilm Canada Act and another Act, was introduced in the House of Commons and given first reading on 1 November 2004. The bill was referred to the House of Commons Standing Committee on Canadian Heritage on 15 November 2004.

The *Telefilm Canada Act* established the corporate body Telefilm Canada (the "Corporation"), which is a federal cultural agency that seeks to develop and promote Canadian audio-visual industries, including film, television, new media and music.

First created as the Canadian Film Development Corporation in 1968, Telefilm Canada's original role was to foster a feature film industry in Canada and to do so mainly by investing in films with "significant Canadian creative, artistic and technical content."

Its stated mission now is to provide financial assistance and strategic leverage to the industry in producing high-quality works such as feature films, drama series, documentaries, children's shows, variety/performing arts programs, and new media products that reflect Canadian society, including its linguistic duality and cultural diversity.(1)

This bill amends the *Telefilm Canada Act*, updating it so that it more accurately reflects both the industry and the practices of Telefilm Canada. For example, it updates the language used in the legislation from "feature film production" to the more expansive and flexible term "audio-visual industry," capturing television, new media and music as well as film. In addition, it sets out a mandate for the Corporation – something that was lacking in previous versions of the legislation.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this legislative summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) Telefilm Canada Web site, "Mission and Successes," http://www.telefilm.gc.ca/01/11.asp.

The bill further makes a consequential amendment to the *Financial Administration Act*. (A consequential amendment in a bill amends any other acts that are affected by that bill.) In this case, Bill C-18 amends the *Financial Administration Act* to make Telefilm Canada subject to certain provisions of the Act concerning transactions requiring either parliamentary or Governor in Council authorization, notification of such a transaction, dissolution or sale of the Corporation, disposal of property and borrowing money. This change may be seen as an attempt to introduce greater accountability into the Corporation's financial transactions.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Many of the amendments proposed in this bill are textual changes to the existing Act, replacing and updating older terms for language more in keeping with modern industry and practices. Some of the further changes are coordinating amendments that simply make the necessary alteration in language or section numbering so that there is consistency throughout the Act.

There are, however, two amendments of significance. The first is the creation of a mandate for the Corporation, giving it authority to pursue the development of film, television and other audio-visual productions. The *Telefilm Canada Act* currently lacks an articulated mandate of any kind, and this amendment is seen as a remedy for that particular situation.

The second significant amendment concerns provisions of the *Financial Administration Act*. Telefilm Canada is exempt from certain provisions of that legislation; while preserving this exemption, Bill C-18 states that particular sections relating to financial accountability are to apply to the Corporation. This constitutes a change from the situation as it currently exists.

A. Amendments to the *Telefilm Canada Act*

Clause 1 repeals the definitions in the Act relating to "film." Clause 2 replaces this term with the more updated, broad and flexible term "audio-visual." This newer term is then carried throughout the rest of the bill.

The majority of the changes to the Act are found in clause 4, which replaces section 10 of the Act in its entirety. It introduces the newly created mandate for Telefilm Canada: the Corporation is to foster and promote the development of the audio-visual industry in Canada and to act in connection with agreements entered into with the Department of Canadian Heritage in the audio-visual or sound recording industries. The heading for this section is changed from "Objects, Powers and Duties" to "Mandate and Powers" in the English version; the heading stays the same in the French version: "Mission et pouvoirs" (clause 3).

In addition to using the updated term "audio-visual industry," clause 4 empowers the Corporation to act in connection with agreements it enters into as part of its powers, and gives it the capacity, powers, rights and privileges of a natural person in order to carry out its mandate.

Clause 4 also modifies section 10 of the Act by adding a new subsection (4), which restricts the ability of the Corporation to borrow money within the meaning of Part X of the *Financial Administration Act* otherwise than from the Crown. This restriction does not impede the ability of Telefilm Canada to guarantee loans for audio-visual productions and their distribution.

The information concerning Canadian content and ownership in section 10(2) of the Act is updated to reflect the more modern language of audio-visual production.

Clause 4 further amends section 10 of the Act by giving Telefilm Canada the authority to act in the sound recording industry under agreements made with the Department of Canadian Heritage.

Modifying current section 10(4), clause 4 states that the Corporation shall carry out its mandate in the broader context of the policies of the Government of Canada with respect to culture, and consult and cooperate with any government board or agency that has a mandate related to that of Telefilm Canada.

Clause 7 of the bill states that certain sections of the *Financial Administration Act* apply, with any necessary modifications, to Telefilm Canada. These provisions relate to transactions requiring either parliamentary or Governor in Council authorization, notification of such a transaction, dissolution or sale of the Corporation, disposal of property and borrowing money.

B. Consequential Amendment to the *Financial Administration Act*

Clause 8 amends section 85(1) of the *Financial Administration Act* by deleting Telefilm Canada from the list of Crown corporations exempted from Divisions I to IV of that Act; this exemption is immediately restored in the newly created section 85(1.1).

The exemption, however, is notably subject to the application of those sections of the *Financial Administration Act* related to transactions requiring either parliamentary or Governor in Council authorization, notification of such a transaction, dissolution or sale of the Corporation, disposal of property and borrowing money.

This amendment appears to be an attempt to make the Corporation's financial transactions more accountable and transparent.

C. Transitional Provision

Transitional provisions are used in bills and legislation to provide for the process of change from an earlier act to the one that replaces it, or to phase in how a new or an amending act applies to persons affected by it.

Clause 9 in Bill C-18 is a transitional provision stating that everything done by Telefilm before the coming into force of this bill is deemed to be valid to the same extent as it would have been were it done after this bill comes into force. This is to ensure that actions that might have been performed in the absence of a clear mandate to do so are not void because of that lack of mandate.

COMMENTARY

The lack of a mandate in Telefilm Canada's legislation was noted in *Making our Voices Heard: Canadian Broadcasting and Film for the 21st Century*, the 1996 Mandate Review of the Canadian Broadcasting Corporation, the National Film Board and Telefilm Canada.(2)

The Mandate Review Committee suggested that Telefilm's basic mandate be defined through legislation and recommended that the Corporation "be given a mandate to pursue the cultural objectives of the Government of Canada in film, broadcasting and new

(2) The Mandate Review Committee, *Making our Voices Heard: Canadian Broadcasting and Film for the 21st Century*, Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1996.

media."[3] This recommendation recognized both the lack of a mandate in the legislation, and the changing nature of the industry and of the Corporation's involvement in it, expanding from feature films to a wider range of audio-visual activity.

Our Cultural Sovereignty: The Second Century of Canadian Broadcasting, the 2003 report of the Standing Committee on Canadian Heritage,[4] made a similar recommendation that the mandate of Telefilm Canada be reviewed.

The amendments in Bill C-18 would address both these concerns regarding mandate and industry changes.

In *Our Cultural Sovereignty*, the Standing Committee on Canadian Heritage noted that Telefilm Canada does not produce reports that meet the criteria and principles of the Auditor General or the Treasury Board. This makes the accountability process more burdensome and less transparent than might be otherwise. The Committee therefore recommended that a renewed broadcasting policy – which would include Telefilm Canada – include clear, measurable goals and objectives as well as a process for evaluation and accountability.[5]

The amendments in Bill C-18 relating to the *Financial Administration Act* may be viewed as addressing this concern about accountability for the use of public funds.

No media attention has focused on Bill C-18 to date.

---

(3) *Ibid.*, p. 6.2.

(4) Standing Committee on Canadian Heritage, *Our Cultural Sovereignty: The Second Century of Canadian Broadcasting*. House of Commons, Ottawa, 2003. See, especially, chapters 5 and 19 and Recommendations 5.7 and 19.4.

(5) *Ibid.*, chapter 19, Recommendation 19.13.

PROJET DE LOI C-18 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR TÉLÉFILM CANADA ET UNE AUTRE LOI EN CONSÉQUENCE

Sam N.K. Banks
Division du droit et du gouvernement

Le 17 novembre 2004

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-18

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	1er novembre 2004
Renvoi au comité :	15 novembre 2004
Rapport du comité :	3 décembre 2004
Étape du rapport et deuxième lecture :	10 décembre 2004
Troisième lecture :	13 décembre 2004

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	13 décembre 2004
Deuxième lecture :	23 février 2005
Rapport du comité :	22 mars 2005
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	23 mars 2005

Sanction royale : 23 mars 2005

Lois du Canada 2005, chapitre 14

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 2

A. Modifications à la *Loi sur Téléfilm Canada* 3

B. Modification corrélative à la *Loi sur la gestion des finances publiques* 4

C. Disposition transitoire 4

COMMENTAIRE 4

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-18 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR TÉLÉFILM CANADA ET UNE AUTRE LOI EN CONSÉQUENCE*

CONTEXTE

Le projet de loi C-18 : Loi modifiant la Loi sur Téléfilm Canada et une autre loi en conséquence, a été déposé à la Chambre des communes et lu pour la première fois le 1er novembre 2004. Il a été renvoyé au Comité permanent du patrimoine canadien de la Chambre des communes le 15 novembre 2004.

La *Loi sur Téléfilm Canada* constitue la société Téléfilm Canada (la « Société »), un organisme culturel fédéral chargé du développement et de la promotion des industries audiovisuelles canadiennes, notamment celles du film, de la télévision, des nouveaux médias et de la musique.

Créée en 1968 sous l'appellation de Société de développement de l'industrie cinématographique du film, la société Téléfilm Canada avait originellement pour rôle de promouvoir le développement d'une industrie cinématographique au Canada, principalement en investissant dans des films ayant un « caractère canadien appréciable sur le plan de la création et dans les domaines artistique et technique ».

Sa mission actuelle consiste à offrir à l'industrie un appui financier et stratégique pour la production d'œuvres de qualité – longs métrages, dramatiques, documentaires, émissions pour enfants, émissions de variétés et des arts de la scène et produits pour les nouveaux médias – reflétant la société canadienne, sa dualité linguistique et sa diversité culturelle(1).

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Site Web de Téléfilm Canada, *Mission et succès* (http://www.telefilm.gc.ca/01/11.asp).

Le projet de loi C-18 modifie la *Loi sur Téléfilm Canada* en l'actualisant afin qu'elle corresponde plus fidèlement à la situation de l'industrie et aux pratiques de Téléfilm Canada. Par exemple, l'expression « activité cinématographique canadienne » utilisée dans la *Loi* est remplacée par celle, plus large et plus souple, d'« industrie audiovisuelle », pour inclure la télévision, les nouveaux médias, la musique et le film. Le projet de loi définit également la mission de la Société – ce que la *Loi* n'a jamais fait.

Le projet de loi apporte également des modifications corrélatives à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (dans un projet de loi, une modification corrélative modifie toute autre loi touchée par le projet de loi en question). Dans le cas présent, la *Loi sur la gestion des finances publiques* est modifiée de manière à assujettir Téléfilm Canada à certaines de ses dispositions concernant les transactions exigeant l'autorisation du Parlement ou du gouverneur en conseil, la notification de telles transactions, la dissolution ou la vente de la Société, la cession de biens et les emprunts. Cette modification vise à améliorer la reddition de comptes concernant les transactions financières de la Société.

DESCRIPTION ET ANALYSE

De nombreuses modifications proposées dans le projet de loi ne sont que des changements du libellé des dispositions existantes visant à remplacer ou à actualiser d'anciennes expressions par des formulations qui cadrent mieux avec l'industrie moderne et ses pratiques. Dans d'autres cas, il s'agit de dispositions de coordination qui ne font que changer le libellé ou la numérotation des articles afin d'assurer la logique interne de la *Loi*.

Le projet de loi contient toutefois deux modifications importantes. La première est la définition de la mission de la Société, qui lui confère le pouvoir de poursuivre le développement de productions cinématographiques, télévisuelles et d'autres œuvres audiovisuelles. Comme l'actuelle *Loi sur Téléfilm Canada* ne contient aucune définition claire de la mission de la Société, cette modification vient corriger la situation.

La deuxième grande modification concerne certaines dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Téléfilm Canada est soustraite à l'application de certaines dispositions de cette loi; tout en maintenant cette exemption, le projet de loi C-18 précise que certains articles relatifs à la responsabilité financière s'appliqueront à la Société. Cela constitue un changement par rapport à la situation actuelle.

A. Modifications à la *Loi sur Téléfilm Canada*

L'article 1 du projet de loi abroge les définitions de la *Loi* reliées à l'« activité cinématographique » et au « cinéma ». L'article 2 introduit l'expression plus large et plus souple d'« industrie audiovisuelle », qui est utilisée dans tout le projet de loi.

La plupart des modifications législatives se trouvent à l'article 4 du projet de loi, qui remplace l'article 10 de la *Loi* dans sa totalité. L'article 4 énonce la nouvelle mission de Téléfilm Canada : favoriser et encourager le développement de l'industrie audiovisuelle au Canada et agir dans le cadre d'accords conclus avec le ministère du Patrimoine canadien concernant les industries audiovisuelle ou de l'enregistrement sonore. Dans la version anglaise, l'intertitre « Objects, Powers and Duties » est remplacé par « Mandate and Powers »; il reste le même en français, soit « Mission et pouvoirs » (art. 3 du projet de loi).

En plus d'utiliser l'expression moderne d'« industrie audiovisuelle », l'article 4 du projet de loi confère à la Société le pouvoir d'agir dans le cadre d'accords qu'elle a conclus conformément à ses attributions, ainsi que la capacité, les droits et les pouvoirs d'une personne physique pour s'acquitter de sa mission.

L'article 4 du projet de loi modifie également l'article 10 de la *Loi* en ajoutant un nouveau paragraphe 10(4) qui restreint la capacité de la Société de contracter des emprunts, au sens de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, auprès d'autres personnes que Sa Majesté. Cette restriction ne diminue nullement la capacité de Téléfilm Canada de garantir des prêts pour la production et la distribution d'œuvres audio-visuelles.

Les dispositions du paragraphe 10(2) relatives à la propriété et au contenu canadiens sont reformulées pour refléter la notion plus moderne de production audiovisuelle.

L'article 4 du projet de loi modifie également l'article 10 de la *Loi* en conférant à Téléfilm Canada le pouvoir d'agir auprès de l'industrie de l'enregistrement sonore dans le cadre d'accords conclus avec le ministère du Patrimoine canadien.

Modifiant le paragraphe 10(4) actuel de la *Loi*, l'article 4 du projet de loi précise que la Société doit exécuter sa mission dans le cadre de la politique fédérale en matière de culture et consulter les organismes fédéraux dont la mission s'apparente à la sienne et collaborer avec eux.

L'article 7 du projet de loi précise que certains articles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* s'appliquent à Téléfilm Canada, avec les adaptations nécessaires. Il s'agit des

dispositions concernant les transactions exigeant l'autorisation du Parlement ou du gouverneur en conseil, la notification de telles transactions, la dissolution ou la vente de la société, la cession de biens et les emprunts.

B. Modification corrélative à la *Loi sur la gestion des finances publiques*

L'article 8 du projet de loi modifie le paragraphe 85(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* par la suppression de Téléfilm Canada de la liste des sociétés d'État soustraites à l'application des sections I à IV de la *Loi*; l'exemption est rétablie immédiatement dans le nouveau paragraphe 85(1.1).

L'exemption est notamment assujettie à l'application des dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* concernant les transactions exigeant l'autorisation du Parlement ou du gouverneur en conseil, la notification de telles transactions, la dissolution ou la vente de la Société, la cession de biens et les emprunts.

Cette modification semble être une tentative de rendre les transactions financières de la Société plus transparentes.

C. Disposition transitoire

Les dispositions transitoires sont utilisées dans les projets de loi et les lois pour assurer la transition d'une loi antérieure à celle qui la remplace, ou pour introduire graduellement les dispositions nouvelles ou modificatives s'appliquant aux personnes visées par ces dispositions.

L'article 9 du projet de loi C-18 est une disposition transitoire. Elle précise que tous les actes accomplis par Téléfilm Canada avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont réputés valides dans la mesure où ils l'auraient été s'ils avaient été accomplis après cette entrée en vigueur. Cette disposition fait en sorte que les actes susceptibles d'avoir été accomplis en l'absence d'un mandat clair ne soient pas annulés en raison de l'absence d'un tel mandat.

COMMENTAIRE

L'absence d'un énoncé clair de la mission dans la *Loi sur Téléfilm Canada* a été signalée dans le document *Faire entendre nos voix : le cinéma et la télévision du Canada au*

21e siècle, publié en 1996 par le Comité d'examen des mandats de la Société Radio-Canada, de l'Office national du film et de Téléfilm Canada[2].

Le Comité d'examen des mandats a proposé de définir le mandat général de Téléfilm au moyen d'une loi et recommandé que la Société reçoive « le mandat de poursuivre les objectifs culturels du gouvernement en matière de cinéma, de télévision et de nouveaux médias »[3]. Cette recommandation reconnaît l'absence d'un énoncé de mission dans la *Loi* ainsi que la nature changeante de l'industrie et du rôle de la Société par rapport à celle-ci, qui n'englobe plus seulement les œuvres cinématographiques mais aussi un vaste éventail d'activités audiovisuelles.

Dans son rapport intitulé *Notre souveraineté culturelle : le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne*[4], publié en 2003, le Comité permanent du patrimoine canadien a lui aussi recommandé un examen de la mission de Téléfilm Canada.

Les modifications contenues dans le projet de loi C-18 permettront de mettre en œuvre ces deux recommandations sur la mission de la Société et l'évolution de l'industrie.

Dans son document *Notre souveraineté culturelle*, le Comité permanent du patrimoine canadien fait remarquer que Téléfilm Canada ne produit pas de rapports conformément aux critères et aux principes du Bureau du vérificateur général ou du Conseil du Trésor. Cela rend le processus de reddition de comptes plus lourd et moins transparent qu'il devrait l'être. Le Comité a recommandé qu'un renouvellement de la politique sur la télédiffusion – y compris Téléfilm Canada – énonce des buts et des objectifs clairs et mesurables et établisse un mécanisme d'évaluation et de reddition de comptes[5].

Les modifications proposées dans le projet de loi C-18 concernant la *Loi sur la gestion des finances publiques* pourraient régler ce problème relatif à l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics.

À ce jour, le projet de loi C-18 n'a pas retenu l'attention des médias.

---

(2) Le Comité d'examen des mandats, *Faire entendre nos voix : Le cinéma et la télévision du Canada au 21e siècle*, ministre des Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1996.

(3) *Ibid.*, sect. 6.2.

(4) Comité permanent du patrimoine canadien, *Notre souveraineté culturelle : le deuxième siècle de la radiodiffusion canadienne*, Chambre des communes, Ottawa, 2003. Voir notamment les chap. 5 et 19, et les recommandations 5.7 et 19.4.

(5) *Ibid.*, chap. 19, recommandation 19.13.